

我国农村改革发展中的财政因素分析

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月13日 张惟英 徐燕

摘 要:推进我国农村的改革发展,需要国家财政加大投入力度。我国财政对农业的投入存在着总体不足和地区差异的问题。分税制的不健全和政府机构中的职责同构现象,影响了我国财政对农村改革发展的投入力度。我们应该通过对国内外政府财政在支持农村发展中的经验比较,进一步探索推进我国农村改革发展的有效途径。

关键词: 农业改革发展;财政支持;分税制;职责同构

2008年10月,党的十七届三中全会讨论通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),这标志着我国农村改革进入了一个崭新的阶段。《决定》指出,自党的十一届三中全会后我国农村率先实行改革以来,农村面貌发生了翻天覆地的变化,农村居民的生活水平有了很大改善。根据国家统计局的统计,截止到2007年底,我国农村居民人均纯收入已经达到4140元;按农村绝对贫困人口标准低于785元测算,年末农村贫困人口为1479万人;有85.7%共计7.3亿的农民参加了新型农村合作医疗。同时,农业生产稳定发展,粮食产量不断增长,到2007年达到了50150万吨,依靠自己的力量解决了13亿人口的吃饭问题。我国的农村改革已经取得了巨大成就。《决定》还指出,目前要推进农村改革发展还面临着不少困难和挑战。其中,城乡二元结构造成的深层次矛盾突出、城乡居民收入差距扩大,是当前构建社会主义和谐社会的主要障碍。2007年,我国城镇居民人均可支配收入为13786元,实际增长12.2%,城镇居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的3.33倍。

农村居民家庭恩格尔系数为43.1%,城镇居民家庭恩格尔系数为36.3%。如果再把城镇居民在社会保险、社会福利等方面的隐性收入计算在内,城乡居民的收入差距更大。城乡居民的实际生活水平存在着巨大的差异,中国成为世界上城乡收入差距最大的国家之一。同时,我国农业区域发展也很不平衡,东、中、西部地区存在着较大的差异,这是我国农村改革发展所面临的重要问题。根据中国社会科学院农业发展所和国家统计局农村社会经济调查司的统计,2006年东部地区的农业总产值占全国农业总产值的47.2%,而西部地区仅占17.9%;东部地区农民人均纯收入为4859元,而西部地区仅为2487元;东部地区乡镇企业增加值为38300亿元,占66.6%,而西部地区乡镇企业增加值为3400亿元,仅占5.9%;东部地区固定资产投资额为11518亿元,占70.2%,而西部地区为1549亿元,仅占9.5%。

由此可见,推进我国农村改革进一步发展的任务还很艰巨。要实现农村改革的继续发展,就必须重视政府的主导作用,健全国家农业支持保护体系,特别是要保证加大各级财政对农业的投入力度。

一、加大财政支持农业改革发展资金投入的必要性

(一)从美国、日本、韩国农业发展的经验看,要发展农业必须加大财政的支持力度

美国是世界上最大的农产品出口国,其直接从事农业生产的人口仅占总人口的1.8%,主要采用大型农业机械来提高农业劳动生产率。可以说,美国是农业现代化比较成功的国家。事实上,美国的农业发展是建立在国家财政大量补贴的基础上的。在美国,平均每个农户每年能从政府得到1万多美元的补贴。2001年,联邦政府的直接农业补贴占农场农业总收入的11%,占农场农业净收入的42%。2002年5月,美国颁布了新的《农业法》,再一次大幅度提高对农业的补贴。到2006年,美国的农业财政补贴占农业生产总值的比重达到了50%。

日本2006年农业总产值占国内生产总值的1.6%,农业人口占全国劳动力总量的4.6%。从这个意义上讲,日本的农业发展基本上是与现代化发展相平衡的,这与日本政府积极的农业政策和大量的财政投入也是分不开的。自20世纪60年代工业化进入中期阶段后,日本政府投资2万多亿日元搞农业基本建设项目,所有道路硬化,自来水、电线、电话线全部到户,彻底改变了农村发展的环境,为农业发展奠定了良好的基础。1961年,日本制定了《农业基本法》和《农业现代化资金筹措法》,提高了国家对农业和农民的补贴。同年,建立了覆盖城乡的社会保障体系,在全国实现了“全体国民均保险”的目标。在以后的发展中,日本政府仍然十分重视对农业的补贴,1986年,日本仅在农产品价格补贴方面就达到了400亿美元。2006年,日本财政用于农业补贴的支出占农业生产总值的比重高达76%。

韩国1993年农业居民的收入达到了城市居民收入的95.5%,农村面貌有了很大改善,这主要得益于1970年开始的新村运动。新村运动伊始,韩国政府对农村无偿提供水泥、钢筋等物资,规定农户不得自行处理水泥,只能用于改善农民的居住条件和兴建公共设施。随后,对成绩显著的村庄继续提供援助物资,提高了农民的生活质量,改善了农民的生活环境。

从1971年到1978年,政府财政预算中农村开支项目费用增加了7.8倍,中央和地方财政投资合计增加了82倍。据统计,自1970年到1980年的10年间,韩国财政累计向新村运动投入2.8万亿韩元,约相当于1972年韩国国民生产总值的一半。到1993年,韩国农村居民的收入已经达到城市居民的95.5%。1994年6月,金泳三总统主持召开“推动农渔村及农政改革会议”,制定了促进农渔村发展的14项40条措施,着力于减轻农民和渔民的负担,在教育、医疗、公用设施等方面给予优惠政策和财政支持。韩国政府以“直付制”的形式投入12.924万亿韩元,保障农民经营和收入的持续稳定提高,投入9245亿韩元支援农民和渔民的年金及农村地区的开发与福利改善。

进入21世纪,韩国政府又将投入119万亿韩元,重点建设专业农民队伍,调整农业结构,提高农民素质。在新村运动中,韩国政府把财政支持的重点放在了看得见、摸得着、与村民生活息息相关的建设工程上,目的在于激发农民的自主性和创造性。从以上国家农业发展的经验可以看出,由于农业自身的特性,要依靠农业的自身发展实现工农平衡是不可能的,必须由政府进行必要的财政支持。

(二)目前,我国财政对农业资金投入的相对不足影响了农业的改革发展

自2006年我国社会主义新农村建设开始后,各级财政进一步加大了对农业的支持力度,着力提高农民的生活水平。2006年,我国全面取消了农业税,进一步减轻了农民的负担。同时,政府还根据我国的实际和国际形势的发展加大了对农业的补贴,主要采取了粮食安全储备补贴、价格支持、生产资料补贴等形式。2006年,我国财政用于农业的支出达到3172.97亿元,其中支农支出2161.35亿元,

中央财政支出194.39亿元,地方财政支出1966.96亿元。这些政策和支农资金的增加,对发展农业、增加农民收入起到了积极的作用。

但是,不可否认,虽然我国财政在农业方面支出的数额在逐年增加,但所占的比重还相对较低,财政对农村改革发展的支持力度还比较弱。2006年,我国财政用于农业的支出占财政总支出的比重为7.85%,而当年财政收入增长了22.5%。从1990年到2006年,我国财政用于农业的支出占财政总支出2009年第1期中央社会主义学院学报 101出的比重年平均为8.7%,而同期国家财政收入的增长幅度为15.98%,财政支出总额的增长幅度是17.7%。根据我国《农业法》第三十八条规定:“中央和县级以上地方财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度。”我国财政对农业的支出还没有达到《农业法》要求的比例,财政用于支持农业改革发展的支出还有提高的余地。不仅如此,我国财政对农业改革发展的投入在各地区间也存在着明显的差异。中央财政对中西部地区的农业和农村发展的支持力度在增加,在优化农业布局、改善生活设施、促进社会事业发展等方面重点加强了对中西部地区的投资,力图改善我国地区经济发展不平衡的现状。但是,由于中西部地区地方财政薄弱,难以对本地区的农业发展进行强有力的支持,因此,有限的中西部地区财政投入与平衡地区农业发展的目标之间存在着较大的差距。也就是说,我国财政对农业改革发展的支出不仅总量不足,在平衡地区发展方面也有待进一步改善。

二、加大财政支持农业改革发展资金投入的制度障碍

(一)分税制的实行使中央和地方的财权和事权存在着明显的差异,因此,影响了我国财政用于农业改革发展的资金投入1994年,我国开始实行分税制财政管理体制。其指导思想就是要使中央在今后财政收入的增量中多得一些,以实现中央财政收入的稳步增长,增强中央政府的宏观调控能力。

《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》规定,中央和地方按税种划分财政收入,并且还规定了中央和地方的事权和财政支出,中央财政承担由中央财政安排的支农支出,地方财政承担其他的支农支出。

由于分税制的实行,中央财政收入有了较大幅度的提高。2006年,中央财政收入20456.62亿元,地方财政收入18303.58亿元,中央财政收入占全国财政收入的52.8%,地方财政收入占全国财政收入的47.2%。而当年中央财政支出9991.40亿元,地方财政支出30431.33亿元,中央财政支出占全国财政支出的比重为24.7%,地方财政支出占全国财政支出的比重为75.3%。中央和地方的财权和事权存在着明显的差异,地方政府用较少的财政收入承担了较多的财政支出。在支农资金方面,我国的支农支出主要是由地方政府承担的。2006年,中央的财政支农支出为194.39亿元,而地方的财政支农支出为1966.96亿元,鉴于我国地方政府的财政收入总体比较低的实际,要实现支农资金的大幅度增长显然存在着较大的困难。

同时,我国地域辽阔,地区发展不平衡。从1994年到2004年,东部地区国内生产总值年均增长17.6%,西部地区年均增长15.4%,东部地区占全国国内生产总值总量的比重从1994年的50.2%上升到2004年的52.6%。由于地方财政收入和地方经济发展具有密切的相关性,因此,可以推断,东部地区与西部地区的地方政府在财政收入上存在着较大的差距。西部地区的地方政府财政收入相对较少,即使国家有部分的财政转移支付,这些地区要实现对农村改革发展的有力支持也存在着相当的财政困难。而一些东南沿海城市和直辖市财政收入相对较高,因此,就有足够的财力支持农业的改革发展。

事实证明,在东南沿海城市和直辖市等总体经济形势发展较好的地方,农村的发展状况也相对较好。从农村全面建设小康的实现程度来看,实现程度最高的是上海、北京、天津和浙江,其次是江苏、广东、山东和福建,而实现程度较低的是甘肃、贵州、青海和西藏。在农村小康实现程度较好的浙江,地方财政实力雄厚,在近三年的时间里,通过动员各级财政、农民和社会各界,投入416亿元搞“千村示范,万村整治”的活动,效果十分明显。这样的投入对西部地区的政府来说是不可想象的。因此,我国地方政府财力的差异直接影响了农村区域的均衡发展。而在甘肃、贵州、青海和西藏等中西部地区,农业人口的比重相对较高,农业改革发展的任务更为艰巨,这就使得我国财政对农业改革发展的投入水平总体偏低。

(二)我国政府机构设置中的职责同构现象,妨碍了财政支持农业改革发展资金的落实

职责同构是指政府间的纵向关系中,不同层级政府在职能、职责和机构设置上的高度统一及雷同。简言之,就是指每一级政府都管理相同的事情,相应地在政府机构设置上表现出“上下一致”的特点。在职责同构的体制下,上下级政府职责相互重叠,缺乏独立性,对各自的权力来源、事项管理缺乏明确的划分。由于各级政府也是有着自身利益与要求的行为者,这样,就会导致各级政府必然会从各自的利益出发,争抢立法权和管理权,在一些无利可图的管理领域则容易出现相互推诿的现象,增加政府的管理成本,影响政府职能的正常行使。我国政府在纵向配置上就鲜明地表现出了职责同构的特点。1994年实行的分税制对打破职责同构现象起到了一定的作用,在政府机构改革中我国政府也致力于构建合理的上下级关系。但目前看来,我国政府机构设置中的职责同构体制还没有发生根本的改变。

目前,国内生产总值仍然是我国考察各级政府官员政绩的主要指标。而农业生产周期长、经济效益低,这就必然降低了地方官员对农业的重视程度。在农村的改革发展中,支农资金层层推诿,最后甚至相当一部分的农业基本建设和支农资金要靠县级财政来承担的情况屡见不鲜。一般来说,县级财政特别是农业大县的财政收入主要来源就是农业税收,在农业税被取消以后,县级财政收入相对减少,县乡级财政普遍存在着困难,因此,无力承担农业发展所需要的资金和技术负担,有的县乡甚至还会违法截留、挪用上级政府的支农资金。这样,部分财政支持农业改革发展的资金也就难以落实。

三、加大财政对农业改革发展资金投入力度的有效途径

(一)健全并严格贯彻相关法律法规和政策,是落实财政支持农业改革发展资金的有力保障我国是后发型现代化国家,为了积累工业化所需要的资金,在很长的时间内忽视了农业的发展甚至采取了对农业和农村进行剥夺的政策。目前,我国的现代化建设已经取得了初步进展,国家财政收入逐年增加,已经具备了加大对农村进行财政支持力度的经济条件。党中央国务院明确指出,目前,我国已经到了“以工促农、以城带乡”的发展阶段,因此,要坚持“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的方针,充分调动广大农民的积极性,加快社会主义新农村建设的步伐。

党中央在《决定》中进一步强调,要完善农业支持保护力度。健全农业投入保障制度,调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构,保证各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度,大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入,大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例。逐年较大幅度地增加农民的种粮补贴,健全农产品价格保护制度。针对我国农业区域发展不平衡问题,《决定》提出,要大幅度增加对中西部地区农村公益性建设项目的投入,国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设等公益性建设项目,要逐步取消县及县

以下的资金配套。这些方针政策的出台,为我国加大对农业改革发展的财政支持力度提供了有力的保障。

同时,要进一步加强配套的法律法规和政策措施的完善,严格贯彻《农业法》的要求和中央文件精神,制定更加细化的和具有可操作性的法律法规,明确各级政府在支农方面的事权和财权,使支农行为有法可依。同时,增强对支农资金的监管和审计,做到专款专用、发放及时,确保财政支农资金按法定比例增长,以进一步促进我国农村的改革进程。

(二)改革我国制度设置中的缺陷是落实和平衡财政支持农业改革发展资金的有效选择

第一,要进一步进行分税制改革,探索更加适合我国国情的财政制度,合理划分各级政府的财政收入和事权,做到财权和事权的统一。

第二,要改革政府的考核机制,把农村改革发展指标化纳入地方官员的政绩考核之中。我国需要进一步加快政府机构改革,切实改变政府机构设置的职责同构现象,明确各级政府在支持新农村建设方面的职责,避免相互推诿的现象。

总之,我国农业基础仍然相当薄弱,需要不断加强;我国农业发展仍然相对滞后,需要加强扶持;我国农业增收仍然面临困难,需要加快速度。要推进农村改革的进一步发展,建设社会主义新农村就需要我国财政不断地给予支持。

文章来源: 中央社会主义学院学报 (责任编辑: x1)